

RENATA PAŁKA

*Akademia Finansów i Biznesu Vistula  
w Warszawie*

## ROLA WCZESNEJ EDUKACJI I OPIEKI Z PERSPEKTYWY ZAWODOWEJ I SPOŁECZNEJ

ABSTRACT. Pałka Renata, *Rola wczesnej edukacji i opieki z perspektywy zawodowej i społecznej* [The Role of Early Education and Care from a Professional and Social Perspective]. Studia Edukacyjne nr 35, 2015, Poznań 2015, pp. 149-165. Adam Mickiewicz University Press. ISBN 978-83-232-2904-9. ISSN 1233-6688. DOI: 10.14746/se.2015.35.8

The article presents the evolution of the EU concept of early education and care (in legal, social and financial terms). This concept as presented in the Europe 2020 strategy is not limited to providing the secure environment in the early childhood period. The main focus is on the social importance of an easy access to early education as a necessary precondition of the child's ability to effectively develop its potential in the future. The article evaluates the progress made by of EU 27 member countries in providing broader access to early education and care. The author points to the importance of proposed changes in the management of the EU economy and finance (the notion of "conditionality" i.e. access to the EU financial resources tied with the level of the countries' fulfillment of the Europe 2020 strategy benchmarks). The changes should increase the weight attached by the EU member states to the assurance of broader access to early education and care in their National Reform Programs.

**Key words:** early education and care, lifelong learning, social cohesion, National Reform Programs (NRP), Europe 2020 strategy

### Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie wpływu wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi (dalej: WEiO) na dalszą karierę szkolną i zawodową oraz pozycję społeczną człowieka. Artykuł przedstawia koncepcję WEiO w trzech wymiarach. W *wymiarze prawnym* charakteryzuje ewolucję polityki Unii Europejskiej w tym zakresie w latach 1992-2010 i ukazuje postępy niektórych

państw członkowskich UE 27 w tworzeniu warunków dla rozwoju WEiO (w tym udział dzieci w kształceniu w latach 2000-2008 w świetle nowych celów Strategii Europa 2020). *W wymiarze społecznym* przedstawia nowy model WEiO, który nie odnosi się już tylko do zapewnienia dziecku bezpiecznego otoczenia, lecz także dostępu do edukacji, by dobrze się rozwijać i wykorzystywać swój potencjał, otrzymując takie wsparcie emocjonalne, fizyczne, społeczne i edukacyjne, jakiego dziecko potrzebuje. System kształcenia we wczesnym etapie życia ma ogromne znaczenie dla nabycia najważniejszych wartości społecznych (dalszą chęć uczenia się przez całe życie, postawę obywatelską, równość, tolerancję, szacunek, różnorodność społeczną i kulturową, wspieranie zatrudnienia i równości płci). *W wymiarze finansowym* artykuł ukazuje ekonomiczne aspekty finansowania systemu WEiO, w tym infrastrukturalne wyzwania (dostęp, jakość i nadzór nad WEiO, dobór kadr, w tym zatrudnianie mężczyzn), jakie podjęto w niektórych państwach członkowskich UE 27, zwłaszcza ze względu na szczególnie wysoką stopę zwrotu z finansowania WEiO wśród osób o niskim statusie ekonomiczno-społecznym. Wsparcie finansowe WEiO w niektórych państwach członkowskich przekłada się na większą płodność kobiet i wyższy odsetek pracujących kobiet-matek.

## Rozwój unijnej koncepcji wczesnej opieki i edukacji dzieci

W marcu 2002 roku Rada Europejska zebrana w Barcelonie wezwała państwa członkowskie do usunięcia czynników zniechęcających kobiety do uczestnictwa w życiu zawodowym i zapewnienia opieki do roku 2010 przynajmniej dla 90% dzieci od trzech lat do wieku obowiązku szkolnego oraz przynajmniej dla 33% dzieci poniżej trzech lat. Tak zwane cele barcelońskie miały przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia młodych rodziców, a w szczególności kobiet, czyli do większej równości płci. Państwa członkowskie wezwano do przyjęcia długoterminowych planów wprowadzania w życie systemów edukacji, kształcenia i szkoleń oraz zapewnienia ogólnie dostępnej edukacji przedszkolnej wysokiej jakości<sup>1</sup>. W 2006 roku cele barcelońskie zostały określone w zaleceniu Rady w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia państw członkowskich i Unii oraz realizowane były przez niektóre państwa członkowskie w ramach krajo-

---

<sup>1</sup> Komisja Europejska, Realizacja celów barcelońskich w zakresie struktur opieki nad dziećmi do osiągnięcia wieku obowiązku szkolnego, Bruksela 3.10.2008.

wych programów reform (dalej: KPR)<sup>2</sup>. Zgodnie z otwartą metodą koordynacji, państwa członkowskie mogły realizować zalecenia Rady, ale nie musiały. Z powodu niewdrażania zaleceń Rady nie ponosiły żadnych sankcji. W 2009 roku ustanowiono nowy europejski poziom odniesienia, zgodnie z którym do roku 2020 systemem WEiO powinno zostać objęte co najmniej 95% dzieci od czterech lat do rozpoczęcia obowiązkowego szkolnego<sup>3</sup>. System ten stał się elementem strategii „Europa 2020”, gdyż lepsza jakość i skuteczność systemów edukacji jest warunkiem rozwoju i przyszłości UE opartej na inteligentnym i zrównoważonym rozwoju sprzyjającym włączeniu społecznemu. W 2010 roku dostęp do WEiO został umieszczony w Zaleceniach Rady w sprawie ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej oraz polityki zatrudnienia państw członkowskich i Unii (Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020)<sup>4</sup>. Państwa członkowskie, zgodnie z nową formułą zarządzania gospodarką UE i państw członkowskich, zobowiązano do wdrożenia zaleceń Rady w swoich KPR na lata 2010-2014. Cele Strategii „Europa 2020” uzyskują możliwość wsparcia finansowego z funduszy strukturalnych UE w perspektywie finansowej 2014-2020<sup>5</sup>.

**Charakterystyka systemu WEiO.** Kształcenie dzieci i opieka nad nimi powinny zapewnić dziecku nie tylko bezpieczne otoczenie, lecz także warunki rozwoju dzięki wsparciu emocjonalnemu, fizycznemu, społecznemu i edukacyjnemu. W komunikacie z lutego 2011 roku: *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujemy wszystkim dzieciom w UE dobry start w przyszłość*, Komisja wskazała, że system WEiO odgrywa szczególną rolę w ograniczaniu zjawiska przedwczesnego kończenia nauki oraz we wspieraniu włączenia społecznego<sup>6</sup>. WEiO jest fundamentem umożliwiającym pomyślny prze-

---

<sup>2</sup> Od 2005 r. KPR były instrumentem realizacji strategii lizbońskiej w państwach członkowskich.

<sup>3</sup> Decyzja Rady z 15 lipca 2008 r. dotycząca wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia Państw Członkowskich, DzUrz L 198 z 26.7.2008 [ang. *Early Childhood Education and Care – skrót ECEC*].

<sup>4</sup> Zalecenia Rady z 27.04.2010.

<sup>5</sup> W perspektywie finansowej 2007-2013 wprowadzono możliwość współfinansowania z funduszy strukturalnych działań ułatwiających godzenie pracy z życiem prywatnym, tj. tworzenie struktur opieki nad dziećmi, szkolenie personelu, zapewnianie usług w zakresie opieki nad dziećmi rodzicom szukającym pracy. Według Komisji, na rozwój struktur opieki nad dziećmi przeznaczono 0,5 mld euro z funduszy strukturalnych i EFRROW. Około 2,4 mld euro przeznaczono na działania mające ułatwić dostęp kobiet do zatrudnienia oraz pogodzenie pracy z życiem rodzinnym, w tym na dostęp do opieki nad dziećmi.

<sup>6</sup> Komunikat Komisji, *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujemy wszystkim dzieciom w UE dobry start w przyszłość*, KOM (2011) 66 Bruksela, 17.2.2011.

bieg uczenia się przez całe życie, integracji społecznej i rozwoju osobistego, a także czynnikiem zwiększającym szanse zatrudnienia. Uzupełniając podstawową rolę pełnioną przez rodzinę, ma ona głęboki i długotrwały wpływ, którego nie można osiągnąć później. Najwcześniejsze doświadczenia dzieci tworzą podstawę wszystkich kolejnych etapów uczenia się. Jeżeli w pierwszych latach położy się solidne fundamenty, to dalsze uczenie się jest skuteczniejsze i istnieje większe prawdopodobieństwo, że będzie kontynuowane przez całe życie. Ogranicza to niekorzystne zjawisko przedwczesnego zakończenia nauki, zmniejsza społeczne koszty niewykorzystania talentów oraz obniża publiczne nakłady na systemy zabezpieczenia społecznego, ochronę zdrowia, a nawet na wymiar sprawiedliwości. Komisja podkreśliła społeczne, ekonomiczne i edukacyjne korzyści wysokiej jakości WEiO<sup>7</sup>. Po pierwsze, może mieć ona decydujące znaczenie dla podnoszenia kompetencji przyszłych obywateli UE, zdolnych do wnoszenia wkładu w postęp techniczny i dostosowywania się do niego<sup>8</sup>. Twórcze zabawy, proces uczenia się wierszy, zdolność recytowania, odgrywanie scen wspierają dalszą kreatywność w późniejszym wieku szkolnym i zawodowym. Edukacja korzystnie wpływa na dzieci, nie tylko pod względem ich przyszłego wykształcenia, ale także integracji społecznej, większą umiejętność współpracy w grupie oraz zdolność dzielenia się pomysłami i rzeczami<sup>9</sup>. Po drugie, dobrej jakości WEiO ułatwia rodzicom godzenie obowiązków rodzinnych i zawodowych, zwiększając ich możliwości zatrudnienia. Wysokiej jakości usługi WEiO mogą także przyczynić się do zaangażowania rodziców i innych członków rodziny w takie działania, jak szkolenie zawodowe i kształcenie umiejętności rodzicielskich. Zabawy i proces nauki w ramach systemu WEiO może być przez rodziców powtarzany, dając satysfakcję dziecku i możliwość budowy więzi między rodzicami i dzieckiem. Po trzecie, WEiO przynosi szczególnie dużo korzyści osobom znajdującym się w trudnej sytuacji

---

<sup>7</sup> Komunikat Komisji, Skuteczność i równy dostęp do europejskich systemów kształcenia i szkolenia, KOM (2006) 481.

<sup>8</sup> Komunikat Komisji, Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie, KOM (2010) 682.

<sup>9</sup> Deklaracja Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym: współpraca w walce z ubóstwem w 2010 roku i później DzU C 333 z 10.12.2020. Najwyższym priorytetem powinno być zwalczanie ubóstwa dzieci. Dzieci urodzone w ubóstwie są narażone na dużo większe ryzyko pozostania w nim przez okres młodości i w dorosłości. Wspieranie narażonych na ubóstwo dzieci i ich rodziców od bardzo wczesnego wieku jest niezbędne, by zagwarantować każdemu dziecku opiekę i edukację, zwłaszcza we wczesnym okresie (zgodnie z prawami podstawowymi, a zwłaszcza z Konwencją o prawach dziecka ONZ).

(zwłaszcza pochodzącym ze środowisk migracyjnych i o niskich dochodach), gdyż może pomóc przezwyciężyć biedę i dysfunkcje w rodzinach mających dzieci<sup>10</sup>. Badania naukowe pokazują, że słabe wyniki w nauce są najsilniej skorelowane z ubóstwem i dysfunkcjami rodziny. Duże różnice rozwoju poznawczego, społecznego i emocjonalnego między dziećmi z zamożnych i ubogich środowisk obserwuje się już u trzylatków; w razie niepodjęcia ukierunkowanych działań zaradczych do piątego roku życia, różnice te zazwyczaj jeszcze się pogłębiają<sup>11</sup>. Powszechny dostęp do wysokiej jakości WEiO może zmniejszyć różnice w rozwoju społecznym oraz w poziomie umiejętności liczenia, czytania i pisanie między dziećmi ze środowisk znajdujących się w korzystnej oraz niekorzystnej sytuacji społecznej i w ten sposób przerwać proces często prowadzący od słabych wyników w nauce i słabego zaangażowania w uczenie się do przerwania kształcenia, a w konsekwencji do dziedziczenia biedy. Z badań prof. Jolanty Grotowskiej-Leder wynika, że „biedne dzieci zostają biednymi dorosłymi”. Dzieci to jedna z kategorii ludzi biednych, którzy są dotknięci różnymi patologiami. Biedni dorośli to często mieszkańcy enklaw ubóstwa, uzależnieni od pomocy społecznej. Mają inny system wartości. Ci ludzie nie rozumieją, że właśnie szkoła, kształcenie są najważniejsze w życiu młodego człowieka. To szansa na przezwyciężenie ubóstwa w dorosłym życiu. Według badań Pani Profesor (województwo łódzkie), ta

grupa problematycznych biednych to ok. 8-10% klientów pomocy społecznej. Dzieciństwo w enklawie biedy to wielowymiarowa deprywacja (niezaspokojenie) potrzeb: brak zabawek, przyborów szkolnych, gorsze zdrowie i brak właściwej opieki ze strony dorosłych<sup>12</sup>.

To gorsze zdrowie, zwłaszcza braki w uzębieniu, których już jako dorośli się wstydzą i które często prowadzą do izolacji z powodu ciągu negatywnych zdarzeń, tj. opuszczenie szkoły średniej, brak zawodu, brak pracy, nadużywanie alkoholu, brak rodziny, bezdomność. Po czwarte, ważne jest wsparcie dzieci WEiO z rodzin patologicznych, gdzie nie uzyskują one wła-

<sup>10</sup> Inicjatywa przewodnia, będąca częścią strategii „Europa 2020”: Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, KOM (2010) 758.

<sup>11</sup> Jak wynika z badań przeprowadzonych w USA, korzyści z ECEC odnoszone przez dzieci z ubogich rodzin są dwa razy większe od korzyści odnoszonych przez dzieci z lepiej sytuowanych środowisk, por. S.W. Barnett, *Maximising returns from prekindergarten education*, 2004, s. 10, cyt. za komunikatem Komisji, Skuteczność i równy dostęp.

<sup>12</sup> Wywiad red. A. Leszczyńskiego z prof. Jolantą Grotowską-Leder: *Biedne dzieci zostają biednymi dorosłymi*, „Gazeta Wyborcza” z 1.12.2011, s. 18-20.

ściwej opieki, a edukacja sprowadza się do oglądania zachowań patologicznych rodziców. Pomoc społeczna nie bada takich przypadków, nie próbuje wspierać tych dzieci poprzez WEiO, pozostawiając je na łasce patologicznych rodziców. O braku właściwej opieki ze strony dorosłych donoszą niemal codziennie polskie tabloidy (znęcanie się nad dziećmi, zabójstwa, wypadki dzieci). Niemają wpływ na taką sytuację ma bezradność i pasywność instytucji opieki społecznej, której forma wspierania pozostaje bez zmian od początku istnienia tej instytucji (wypłata świadczeń). Po piąte, zwiększenie długoterminowych korzyści z wysokiej jakości WEiO wymaga ścisłego powiązania go z inicjatywami w innych dziedzinach (zatrudnienie, mieszkalnictwo, zdrowie itp.)<sup>13</sup>.

Według badań Komisji, w przypadku dzieci poniżej trzeciego roku życia możliwość korzystania ze żłobka lub innych form opieki nad dzieckiem, do których dostęp był gwarantowany w 2006 roku, zgodnie z celem barcelońskim (33% dzieci w wieku do lat trzech powinno zostać objęte opieką i kształceniem) wystąpił tylko w trzech spośród 27 państw członkowskich UE 27 (Dania, Finlandia i Szwecja). W tej grupie wiekowej w 2008 roku już pięć państw członkowskich (Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia i Szwecja) przekroczyło ten cel, a pięć innych (Francja, Luksemburg, Portugalia, Słowenia i Wielka Brytania) było bliskich jego osiągnięcia. W większości pozostałych państw członkowskich postęp jest znacznie mniejszy. W siedmiu państwach członkowskich (Cypr, Estonia, Finlandia, Irlandia, Łotwa, Niemcy i Włochy) udział dzieci w wieku 0-3 korzystających ze żłobków w ogólnej liczbie dzieci w tym wieku wynosił 16-26% (średni poziom), a w ośmiu (Austria, Czechy, Grecja, Litwa, Malta, Polska, Słowacja i Węgry) – 10% lub mniej.

Według danych GUS (tab. 1), w roku szkolnym 2008/2009 udział dzieci w wieku trzech lat w nauczaniu przedszkolnym w Polsce wynosił średnio 41%, przy czym wystąpiły znaczne różnice między województwami. Najwyższy udział występował w województwach: opolskim (58%) i śląskim (50%), a najniższy w województwach: świętokrzyskim (26%), kujawsko-pomorskim, lubelskim i podkarpackim (32%).

---

<sup>13</sup> Komisja zaleciła państwom członkowskim koncentrację na jakości programów nauczania, analizie i uczeniu się z dobrych doświadczeń innych państw członkowskich, aby najlepiej wykorzystać pozytywny wpływ WEiO. Wskazano następujące rozwiązania: 1) zagwarantowanie wszystkim dostępu do WEiO przy równoczesnej poprawie jej jakości (poprzez odpowiednio zintegrowane usługi opierające się na nowoczesnej roli WEiO), 2) opracowanie najskuteczniejszych podstaw programowych, 3) dobór pracowników o odpowiednich kompetencjach, 4) przyjęcie rozwiązań administracyjnych umożliwiających realizację przyjętych podstaw programowych.

Tabela 1

Udział dzieci w wieku trzech lat w nauczaniu przedszkolnym  
w roku szkolnym 2008/2009

Województwo	Udział (%)	Województwo	Udział (%)
Świętokrzyskie	26	<b>średnia</b>	<b>41</b>
Kujawsko-Pomorskie	32	Łódzkie	41
Lubelskie	32	Lubuskie	44
Podkarpackie	32	Wielkopolskie	45
Warmińsko-Mazurskie	34	Dolnośląskie	46
Podlaskie	37	Mazowieckie	48
Pomorskie	37	Śląskie	50
Małopolskie	38	Opolskie	58
Zachodniopomorskie	39	.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009*, Warszawa 2009.

Potrzeby poznawcze, emocjonalne, społeczne i fizyczne dziecka trzyletniego w zasadniczy sposób różnią się od potrzeb dzieci w wieku szkolnym<sup>14</sup>. Jak wynika z badań, największy wpływ na dziecko mają pierwsze lata życia. Tworzą się wówczas podstawy najważniejszych przyzwyczajeń i wzorców, wywierających wpływ na całe życie. Nabycie we wczesnym dzieciństwie pewnych umiejętności, jak wytrwałość, motywacja, czy zdolność do współdziałania z innymi, ma decydujące znaczenie dla uczenia się na wszystkich późniejszych etapach oraz dla uczestniczenia w życiu społecznym. Według badań Komisji Europejskiej, najbardziej potrzebne umiejętności w przyszłości to praca w grupie (67%), umiejętności komunikacyjne (60%), a umiejętności językowe tylko 30%. Ważne jest także bardzo wczesne nabycie samodyscypliny, które wiąże się z wcześniejszym wstawaniem ze względu na pobyt w przedszkolu, koniecznością samodzielnego ubierania się itp. Ta nabyta umiejętność samodyscypliny przełoży się także na większą samodzielność młodego człowieka, szybsze opuszczenie domu rodzinnego i podjęcie pracy bez oczekiwania na wsparcie rodziców w finansowaniu kształcenia czy zakupu mieszkania.

Program WEiO powinien obejmować nie tylko uczenie się poznawcze, ale także socjalizację i szereg aspektów pozapoznawczych. W związku z tym konieczne jest zintegrowanie opieki z edukacją, bez względu na to, czy system WEiO dzieli się na opiekę od urodzenia do trzeciego roku życia dziecka

<sup>14</sup> Państwa członkowskie powinny opracowywać i realizować zakres usług WEiO w taki sposób, aby zaspokoić cały wachlarz potrzeb dziecka, tzn. potrzeby poznawcze, emocjonalne, społeczne i fizyczne.

i edukację przedszkolną od trzeciego roku życia do rozpoczęcia nauki szkolnej, czy opiera się na modelu obejmującym cały okres od urodzenia do rozpoczęcia obowiązków szkolnego.

Zapotrzebowanie na formalne systemy opieki nad dziećmi jest zaspokajane w większości państw członkowskich w niewielkim stopniu, co stanowi przeszkodę w podjęciu pracy przez rodziców, a w szczególności przez kobiety<sup>15</sup>. Poprawa sytuacji mogłaby dokonać się zarówno poprzez otwieranie nowych form opieki nad dziećmi, jak i profesjonalizację opieki nieformalnej (poprzez przyjęcie jakościowych norm opieki nad dziećmi, ustanowienie warunków zatrudnienia i płacy, szkoleń personelu oraz zaspokajania specyficznych potrzeb rodziców pracujących w nietypowych godzinach lub mających dzieci chore).

W Komunikacie *Skuteczność i równy dostęp do europejskich systemów kształcenia i szkolenia*, Komisja podkreśliła, że kształcenie przedszkolne powinno być wspierane przez takie programy interwencyjne, jak kształcenie językowe i przystosowanie społeczne<sup>16</sup>. Niedostateczne nakłady na wczesne stadium nauczania prowadzi do wyższych wydatków później, co jest w sumie kosztowniejsze dla państwa (wyższe wydatki na walkę z przestępczością, ochronę zdrowia, bezrobocie i inne polityki społeczne<sup>17</sup>). Ważne są także programy i działania pedagogiczne rozwijające kwalifikacje osobiste i społeczne w całym życiu, lecz wymagają one specjalnego wyszkolenia nauczycieli nauczania przedszkolnego. Istotną rolę w osiągnięciu sukcesu na etapie kształcenia przedszkolnego odgrywa zaangażowanie rodziców. W przypadku środowisk zaniedbanych należy stosować programy edukacji rodziców.

Badanie grupy czterolatków korzystających z kształcenia przedszkolnego wykazało, że w państwach członkowskich występują znaczne różnice. Już w 2008 roku 12 państw członkowskich spełniało cel założony później w strategii „Europa 2020”, tj. udział 95% dzieci w wieku lat czterech w kształceniu przedszkolnym. Najwyższe wskaźniki zanotowano: we Francji (100% dzieci), Holandii, Belgii, Hiszpanii, Włoszech, na Malcie i w Wielkiej Brytanii (ok. 97-99%), a najniższy w Polsce (67,5%). Średnia unijna wyniosła 92,3% (85,6% w 2000 r.)<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> KWE, Realizacja celów barcelońskich w zakresie struktur opieki nad dziećmi.

<sup>16</sup> Komunikat Komisji, *Skuteczność i równy dostęp do europejskich systemów kształcenia i szkolenia*.

<sup>17</sup> Kilka państw członkowskich ukierunkowało swoje działania na wczesne kształcenie i przeciwdziałanie mniej uprzywilejowanej pozycji od najmłodszych lat (np. Belgia, Hiszpania, Francja, Węgry i Włochy).

<sup>18</sup> Niektóre państwa członkowskie poczyniły w latach 2000-2008 znaczące postępy we wzroście udziału dzieci w kształceniu przedszkolnym, w szczególności na Cyprze (wzrost z 64,7% do 88,5%) i Łotwie (wzrost z 65,4% do 88,9%). Najmniejsze postępy poczyniła Polska, gdzie wzrost udziału dzieci w kształceniu wynosił tylko 8% i pozostał najniższy w całej UE 27

Tabela 2

Udział dzieci w wieku czterech lat w kształceniu przedszkolnym  
w państwach członkowskich UE 27 w latach 2000 i 2008 (w %)

Państwo	2008	2000	Państwo	2008	2000
Polska	67,5	58,3	Dania	91,8	95,7
Grecja	68,2	69,3	UE 27	92,3	85,6
Finlandia	70,9	55,2	Luksemburg	94,3	94,7
Irlandia	72	74,6	Węgry	94,6	93,9
Litwa	77,8	60,6	Szwecja	94,6	83,6
Bułgaria	78,4	73,4	Estonia	95,1	87
Słowacja	79,1	76,1	Niemcy	95,6	82,6
Rumunia	82,8	67,6	Wielka Brytania	97,3	100
Portugalia	87	78,9	Malta	97,8	100
Cypr	88,5	64,7	Włochy	98,8	100
Łotwa	88,9	65,4	Hiszpania	99	100
Austria	90,3	84,6	Belgia	99,5	99,1
Słowenia	90,4	85,2	Holandia	99,5	99,5
Czechy	90,9	90	Francja	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission: *Education Benchmarks for Europe*, Brussels, April 2011.

**Wejście dzieci w wiek szkolny.** W wielu państwach członkowskich nauczanie przedszkolne traktuje się jako podstawę dalszej nauki. Często wskazuje się, że wejście w kształcenie podstawowe stanowi drogę ułatwiającą dostęp do kształcenia osobom o niskim statusie społeczno-gospodarczym i migrantom. Najwcześniej, bo w wieku czterech lat, do systemu edukacji szkolnej wchodzi dzieci w Irlandii, a najpóźniej, w wieku siedmiu lat – w Bułgarii, Danii, Estonii, na Łotwie, Litwie, w Polsce, Finlandii i Szwecji (tab. 3).

Tabela 3

Wiek wejścia dzieci do systemu kształcenia szkolnego  
w państwach członkowskich UE 27 w 2008 r.

Wiek wejścia w system edukacji szkolnej	Państwa członkowskie UE 27
4 lata	Irlandia
5 lat	Holandia, Malta, Wielka Brytania
6 lat	Austria, Belgia, Cypr, Czechy, Francja, Grecja, Hiszpania, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy,
7 lat	Bułgaria, Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Polska

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Commission Staff Working Document, *Progress towards the common European objectives in education and training* (2010/2011). Indicators and benchmarks, SEC (2011).

(67%), co powoduje, że utrzymuje się w Polsce ogromna luka w osiągnięciu celów strategii „Europa 2020” (prawie 30%).

Niektóre państwa członkowskie poniosły znaczne nakłady, aby w kształceniu przedszkolnym zapewnić zajęcia w małych grupach, dzięki czemu dzieci mogą szybciej rozwijać swe umiejętności (tab. 4)<sup>19</sup>.

Tabela 4

Średnia liczba dzieci przypadająca na 1 nauczyciela  
w kształceniu przedszkolnym w 2008 r.

Średnia liczba dzieci przypadająca na 1 nauczyciela	Państwa członkowskie UE 27
6-8	Dania, Estonia, Litwa i Szwecja,
9-12	Bułgaria, Finlandia, Grecja, Luksemburg, Łotwa, Słowenia, Węgry i Włochy
13	Czechy, Dania, Hiszpania, Malta i Niemcy
15-16	Austria, Belgia i Portugalia
17	Cypr, Rumunia i Wielka Brytania
18-19	Francja i Polska

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission: *Education Benchmarks for Europe*, Brussels, April 2011.

Najmniejsze grupy uczniów w wieku czterech lat w kształceniu przedszkolnym występowały w 2008 r. w Szwecji, Danii, na Litwie, w Estonii, a największe – we Francji i w Polsce<sup>20</sup>.

## Rozwój sektora wysokiej jakości usług opieki nad dziećmi

Rozwój sektora WEiO jest bardzo dynamiczny, gdyż dynamiczne są zmiany potrzeb dziecka<sup>21</sup>. Decydujący wpływ na jakość WEiO mają kompetencje personelu. Ważna jest poprawa kwalifikacji (w tym uznawania), równowaga płci, prestiżu i wynagradzania pracowników w ramach formalnych,

<sup>19</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu, Rady, EKES i KR, Aktualizacja strategicznych ram współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia i szkolenia, KOM (2008) 865 Bruksela, 16.12.2008.

<sup>20</sup> W latach 2004-2008 w tych państwach członkowskich, w których występowały liczne grupy uczniów nie dokonano żadnych zmian (Francja, Polska, Cypr, Rumunia – 17-19 uczniów na 1 nauczyciela). Liczba uczniów na 1 nauczyciela zwiększyła się w Wielkiej Brytanii z 12 w 2004 r. do 18 w 2008 r. W państwach członkowskich o najniższej liczbie uczniów na 1 nauczyciela nastąpił dalszy spadek liczby uczniów (z 8 do 6 w Danii i na Litwie). Najwyższy spadek liczby uczniów na 1 nauczyciela w latach 2004-2008 odnotowano w Szwecji (z 11 w 2004 r. do 6 w 2008 r.).

<sup>21</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie opieki nad małymi dziećmi i ich kształcenia (opinia z własnej inicjatywy), DzUrz UE C 339 z 4.12.2010.

a zwłaszcza nieformalnych struktur opieki nad dziećmi. Istotnym problemem jest przyciągnięcie do zawodu odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, ich wykształcenie, a następnie zatrzymanie w zawodzie. Komisja Europejska zauważyła tendencję do przydzielania zadań „edukacyjnych” pracownikom wykwalifikowanym, a zadań związanych z opieką – pracownikom o niższych kwalifikacjach, co często powoduje brak ciągłości w opiece nad poszczególnymi dziećmi i ich edukacji. Wachlarz zagadnień, z jakimi stykają się pracownicy WEiO oraz zróżnicowanie dzieci, które mają pod opieką, wymaga nieustannej refleksji ze sfery praktyki pedagogicznej oraz systematycznej profesjonalizacji. Personel WEiO rzadko ma możliwości odbycia stażu, doskonalenia zawodowego i ustawicznego rozwoju, jakie oferuje się nauczycielom szkolnym. Bardzo ważną kwestią jest też równowaga płci wśród pracowników WEiO, gdyż są nimi niemal wyłącznie kobiety. Jest to jeden z najbardziej sfeminizowanych zawodów (w większości państw członkowskich udział mężczyzn jest niższy niż 5%), co może być przeszkodą w uczynieniu tego sektora bardziej atrakcyjnym dla mężczyzn. Struktura zatrudnienia w tym sektorze (dominacja kobiet) nie wspiera także walki ze stereotypami związanymi z płcią. Prowadzi to do wzorca, że dzieckiem potrafią i powinny zajmować się wyłącznie kobiety.

Ważny jest system kontrolowania jakości opieki nad dziećmi, zwłaszcza opieki nieformalnej, gdyż brak kontroli może stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa dzieci. Poziom wykształcenia wymagany w przypadku opieki nad małymi dziećmi odpowiada zwykle technicznemu wykształceniu średniemu lub dyplomowi szkoły wyższej. Rzeczywisty poziom wykształcenia zależy jednak od typu opieki, a niektórzy niezależni opiekunowie nie mają formalnego wykształcenia w tej dziedzinie. Natomiast, osoby pracujące w placówkach nauczania przedszkolnego przeważnie posiadają dyplomy szkół wyższych, jak nauczyciele nauczania początkowego. Warunki pracy (zwłaszcza w niepełnym wymiarze czasu pracy lub przy nietypowych umowach o pracę) nie przyciągają pracowników do sektora WEiO charakteryzującego się niewystarczającą liczbą wykwalifikowanych pracowników i wysoką ich rotacją.

Ważne funkcje regulacyjne i kontrolne sektora opieki i edukacji dzieci spełnia państwo, coraz częściej na poziomie władz lokalnych. Nowy trend dywersyfikacji form opieki, w szczególności rosnącego znaczenia prywatnych żłobków lub opieki domowej, nie ułatwia kontroli jakości opieki nad dziećmi. Poprawa jakości form opieki i edukacji dzieci zależy od przestrzegania rygorystycznych norm, co wymaga kontroli, ale również przeszkolenia wszystkich pracowników, poprawy warunków pracy i możliwości

kształcenia ustawicznego, a także odpowiedniego prestiżu tych zawodów, w szczególności dzięki odpowiedniemu wynagrodzeniu.

### Kluczowa rola WEiO we wspieraniu rodziców

Niezwykle ważną kwestią związaną z wczesną opieką i edukacją dzieci jest wspieranie rodziców. Po pierwsze, stworzenie warunków i dostępności do instytucji WEiO wspiera możliwość godzenia wychowywania dziecka z pracą zawodową, możliwość pełnego zatrudnienia rodziców. Jest to szczególnie ważne zwłaszcza dla kobiet, które w sytuacji niemożności pogodzenia pracy z życiem rodzinnym są zmuszone do wycofania się z rynku pracy. W konsekwencji, na kilka lat „zamrażają” lub nie rozwijają nabytych kompetencji. Po powrocie do pracy bywają narażone na większy stres w „nadganiu” nowych umiejętności, które w dobie globalizacji stale się podwyższają. Po drugie, utrata zarobków podczas sprawowania opieki nad dzieckiem pogarsza sytuację finansową rodziny (niższe wpływy), co wiąże się z mniejszą możliwością spełniania swoich pozazawodowych pasji i rozrywek (wyjście do teatru czy opery lub wyjazd na wczasy staje się dużym wydatkiem w dochodach rodziny). Według prof. Jolanty Grotowskiej-Leder uczestnictwo w czymkolwiek kosztuje, a człowiek biedny skoncentrowany jest na swojej codzienności (dojazd gdziekolwiek kosztuje)<sup>22</sup>. Po trzecie, brak dostępu do WEiO dla dzieci powoduje brak możliwości podjęcia zatrudnienia przez rodziców opiekujących się dziećmi, zwłaszcza kobiet. W tym czasie nie są odkładane środki na fundusz emerytalny, przez co niższe okazują się emerytury, zwłaszcza kobiet. Fatalnym dopełnieniem jest utrata męża w wieku emerytalnym, przez co sytuacja materialna kobiet staje się trudniejsza i następuje kolejny powrót do niemożliwości samodzielnego radzenia sobie z wydatkami przy niskich dochodach. Zwrócenie się o pomoc do dzieci pogarsza sytuację psychiczną rodzica wobec częstego oczekiwania dzieci na ich wspieranie do końca życia przez rodziców. Sytuacja niezwykle dotkliwa staje się wówczas, kiedy rodzic samotnie wychowuje dziecko i niezwykle trudno uniknąć mu ubóstwa lub biedy. Po czwarte, ważne jest wspieranie równości płci, gdyż brak równowagi w podziale prac domowych i rodzinnych między kobietami i mężczyznami kieruje kobiety – znacznie bardziej niż mężczyzn – ku elastycznym formom pracy lub zmusza do rezygnacji z pracy. Dostęp do WEiO zwiększa szanse na równouprawnienie po-

<sup>22</sup> Wywiad red. A. Leszczyńskiego prof. Jolantą Grotowską-Leder, *Biedne dzieci*, s. 18-20.

przez większe możliwości podziału obowiązków w rodzinie. Po piąte, dostępność do instytucji WEiO wpływa na wspieranie planów powiększania rodzin w sytuacji obserwowanego w Europie obniżenia przyrostu demograficznego. Państwa członkowskie o najwyższym poziomie płodności (np. w Danii) stworzyły warunki łatwego godzenia pracy rodziców z posiadaniem więcej niż jednego dziecka (szeroki dostęp do WEiO). Występuje w tych krajach również wysoka stopa zatrudnienia kobiet<sup>23</sup>.

## Finansowanie WEiO

Najwyższy zwrot otrzymuje się z inwestycji we wczesną edukację, szczególnie dzieci ze środowisk o niskim statusie społecznym. Z kolei, inwestycje w szkolnictwo na późniejszych etapach przynoszą zazwyczaj nieproporcjonalnie duże korzyści dzieciom ze środowisk o wyższym statusie społeczno-ekonomicznym<sup>24</sup>. Państwa członkowskie stosują wiele modeli finansowania WEiO, zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych. Dla dzieci w wieku do trzech lat usługi są zazwyczaj finansowane ze środków prywatnych. WEiO od trzeciego roku życia jest finansowane lub współfinansowane ze środków publicznych w niemal wszystkich krajach unijnych. Mniej niż połowa państw członkowskich pokrywa większość kosztów, nie wymagając wkładu finansowego od rodziców. Niektóre państwa członkowskie oferują dodatkową pomoc finansową, dodatkowy personel oraz zachęty finansowe do zatrzymania pracowników w tym sektorze i zapewnienia opieki dzieciom z grup zagrożonych.

Dostęp do opieki nad dziećmi jest nieodłącznie związany z kosztami<sup>25</sup>. Dla rodziców miejsce w żłobku lub świetlicy istnieje tylko wówczas, kiedy jest dostępne finansowo. Koszt opieki nad dziećmi nie powinien być przeszkodą w powrocie do pracy i nie powinien być główną pozycją w budżecie domowym rodziny. W krajach UE występują różne formy finansowania WEiO ze środków publicznych (ogólnodostępne usługi bezpośrednio finansowane przez państwo, uzależnianie wkładu finansowego rodziców od ich

<sup>23</sup> Por. J.T. Bennett, P. Collette, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, Paris 2006.

<sup>24</sup> Komunikat Komisji, Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem. Jednostkowe koszty na dziecko w systemie wczesnej edukacji i opieki mogą być co najmniej tak wysokie, jak koszty nauki w szkole, jednak zainwestowanie większych środków na etapie wczesnego dzieciństwa umożliwia oszczędności na późniejszych etapach.

<sup>25</sup> KWE, Realizacja celów barcelońskich w zakresie struktur opieki nad dziećmi.

dochodów, systemy wspierające popyt poprzez odliczanie od podatku kosztów opieki lub wydawanie bonów usługowych). Poza różnicami systemowymi, różny jest stopień obciążenia budżetu rodzinnego (koszt netto to cena pomniejszona o wsparcie finansowe) w dziedzinie opieki nad dziećmi (od 5% do ponad 30%). Mimo uwzględnienia w opłatach wysokości zarobków rodziców, często opieka nad dziećmi stanowi poważne obciążenie budżetów gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zwiększa się przy tym podział między przystępnymi cenowo, za to trudno dostępnymi, miejscami w żłobkach sektora publicznego (długie listy oczekujących) a ofertą opieki w systemie prywatnym, mało dostępną ze względów finansowych.

## Podsumowanie

W opinii Komisji Europejskiej, system WEiO przynosi ogromne korzyści społeczne, ekonomiczne i edukacyjne, wpływając na: 1) kwalifikacje siły roboczej i jej zdolność do wnoszenia wkładu w postęp techniczny i do dostosowywania się do niego, 2) sprawniejsze godzenie przez rodziców pracy z obowiązkami rodzinnymi, 3) łatwiejsze wejście na rynek pracy osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza ze środowisk o niskich dochodach, co pomaga przezwyciężyć biedę i dysfunkcje w rodzinach. Dlatego, koncepcja systemu WEiO została wpisana w strategię lizbońską i strategię „Europa 2020”. Państwa członkowskie wezwano do przyspieszenia reform, przyjęcia długoterminowych planów rozwoju wczesnej edukacji oraz zapewnienia dostępu do edukacji przedszkolnej wysokiej jakości<sup>26</sup>. Ustanowione europejskie poziomy odniesienia (do 2020 r. systemem wczesnej edukacji powinno zostać objęte co najmniej 95% dzieci w wieku od 4 lat) mają służyć pomiarowi postępów państw członkowskich. Niektóre państwa już osiągnęły cele zakładane na rok 2020 (Belgia, Estonia, Francja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Malta, Niemcy, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania i Włochy). Austria, Czechy, Dania i Słowenia osiągnęły cel zakładany w strategii lizbońskiej (co najmniej 90% dzieci w wieku od czterech lat objętych edukacją w 2010 r.) w 2008 roku i prawdopodobnie osiągną cel założony na rok 2020. Państwa te miały wysoki poziom udziału dzieci w kształceniu już w 2000 roku. Znaczne postępy w tej dziedzinie poczyniły w latach 2000-2008 (wzrost ok. 15-20%) cztery nowe państwa członkowskie (Cypr, Litwa, Łotwa, Rumunia) i wydaje się, że również mają szansę osiągnąć zakładany na

<sup>26</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z marca 2008 r.

2020 rok cel. Dwa państwa (Grecja i Polska) zanotowały niskie postępy w tym zakresie w latach 2000-2008. W tej grupie wiekowej udział dzieci objętych edukacją wynosi poniżej 70% i jest widoczna wyraźna luka między krajami o najwyższym i najniższym poziomie udziału dzieci w WEiO. Różne jest także zaangażowanie państw członkowskich w zapewnienie właściwego poziomu dostępności do instytucji opieki nad dziećmi poniżej trzech lat oraz powiązanie systemu wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem z dostępnością cenową i organizacyjną (tanie i elastyczne godziny funkcjonowania), polityką zatrudnienia (elastyczne czasy pracy, urlopy dla obojga rodziców, równość płci) oraz z polityką społeczną (wyrwanie dziecka poprzez edukację z kręgu ubóstwa i wykluczenia społecznego).

Niewielkie postępy, jakie osiągnęły państwa członkowskie w realizacji strategii lisbońskiej, także między innymi w realizacji tzw. celów barcelońskich spowodowały, że Komisja Europejska zaproponowała model silniejszego zarządzania gospodarczego poprzez priorytetowe potraktowanie „zacieśnienia koordynacji polityki gospodarczej”, a tym samym zarządzania strategią „Europa 2020”. W projekcie wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 proponuje się większe uwarunkowanie otrzymania środków od realizacji celów strategii „Europa 2020”, a tym samym tzw. celów barcelońskich<sup>27</sup>. Środki przewidziane w rocznych budżetach na podstawie wieloletnich ram finansowych na okres 2014-2020 będą kierowane do tych państw członkowskich, które realizują cele strategii „Europa 2020” (poprzez krajowe programy reform), określone w zintegrowanych wytycznych. Efektywność realizacji celów określonych w KPR będzie warunkiem otrzymania środków unijnych w kolejnych budżetach w latach 2014-2020. Większość państw członkowskich, w tym i Polska, nie traktowały do tej pory w swoich KPR przyjętych w zintegrowanych wytycznych poziomów realizacji strategii „Europa 2020” jako celów do wykonania. Ze względu na uwarunkowanie otrzymania środków w poszczególnych latach wieloletnich ram finansowych 2014-2020, realizacją celów strategii „Europa 2020”, a tym samym tzw. celów barcelońskich, państwa członkowskie, w tym również Polska, aby pozostać beneficjentem środków budżetowych UE będą z konieczności zmuszone potraktować w KPR na lata 2014-2020 cele strategii „Europa 2020” jako również własne cele, krajowe. Oznacza to większą szansę realizacji priorytetów strategii „Europa 2020”, a tym samym celów barcelońskich.

Wielowymiarowość wpływu WEiO (np. dziedziczenie biedy, porzucanie nauki, indywidualizm, brak samodyscypliny) przedstawiona w artykule,

<sup>27</sup> Więcej: R. Pałka, *Wieloletnie Ramy Finansowe*, Warszawa 2011.

zwłaszcza w Polsce (gdzie istnieją zakorzenione w kulturze stereotypy: dzieciństwo dziecka do lat 7 pozbawione edukacji, opieka matki nad dzieckiem co najmniej do lat 3) wymaga szerokiej akcji edukacyjnej wśród społeczeństwa w celu zrozumienia negatywnych konsekwencji braku powszechnej akceptacji dla WEiO oraz podjęcia działań instytucjonalno-infrastrukturalnych w tym zakresie. Badania amerykańskie potwierdzają wysoką efektywność pracy mózgu dziecka we wczesnych latach życia (80% w wieku 3-5 lat). Obecnie dzieci nie mają takich samych potrzeb, jak 20 czy 40 lat temu. Zatem, ograniczanie funkcjonowania dziecka do zabawy (stereotyp dziewczynka lalkami, chłopiec samochodami, zwłaszcza do lat 7) jest ograniczaniem ich prawa do rozwoju, a w konsekwencji niechętnym wyborem studiów technicznych przez kobiety i studiów pedagogicznych przez mężczyzn. Promowanie i zachęcanie kobiet do podjęcia studiów technicznych w wieku lat 18 (wysokie stypendia na kierunkach zamawianych) wydaje się działaniem znacząco opóźnionym, nie mówiąc o wysokich kosztach takich promocji. Ważne jest przełamanie tych stereotypów.

## BIBLIOGRAFIA

- Barnett S.W., *Benefits and costs of quality per-school education: evidence based-policy to improve returns*, Paper presented at the 7th OECD ECEC Network meeting, 2010.
- Bennett J., *Benchmarks for early childhood services in OECD countries*, Innocenti Working Paper, 2008.
- Bennett J.T., Collette P., *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, OECD, Paris 2006.
- Pałka R., *Wieloletnie Ramy Finansowe jako instrument realizacji Strategii „Europa 2020”, [w:] Raport o stanie finansowym państwa w 2010 roku*, Instytut Finansów Akademii Finansów, Warszawa 2011.
- Decyzja Rady z 15 lipca 2008 r. dotycząca wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia Państw Członkowskich, DzUrz L 198 z 26.7.2008.
- Deklaracja Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym: współpraca w walce z ubóstwem w 2010 roku i później DzU C 333 z 10.12. 2020.
- European Commission, *Education Benchmarks for Europe*, Brussels, April 2011.
- GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009*, Warszawa 2009.
- Komunikat Komisji, Skuteczność i równy dostęp do europejskich systemów kształcenia i szkolenia, KOM (2006) 481, Bruksela 12.10.2006.
- Komisja Europejska, Realizacja celów barcelońskich w zakresie struktur opieki nad dziećmi do osiągnięcia wieku obowiązku szkolnego. Sprawozdanie dla Rady, Parlamentu Europejskiego, EKES i KR; KOM (2008) 638 Bruksela, 3.10.2008.
- Komunikat Komisji, Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, KOM (2010) 758, Bruksela 16.12.2010.

Komunikat Komisji do Parlamentu, Rady, EKES i KR, Aktualizacja strategicznych ram współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia i szkolenia, KOM (2008) 865 Bruksela, 16.12.2008.

Komunikat Komisji, Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie, KOM (2010) 682 Strasburg 23.11.2010.

Komunikat Komisji, Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujmy wszystkim dzieciom w UE dobry start w przyszłość, KOM (2011) 66 Bruksela, 17.2.2011.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie opieki nad małymi dziećmi i ich kształcenia (opinia z własnej inicjatywy), DzU UE C 339 z 4.12.2010.